

RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES JURIDIQUES chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projet de décret du Conseil de la magistrature fixant la dotation maximale du Tribunal cantonal en juges cantonaux et le nombre maximal de postes de juges cantonaux ainsi que le nombre des juges cantonaux suppléants et des assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales pour la législature 2025-2029

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le vendredi 22 mars 2024, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne, afin de traiter de cet objet. Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames les Députées Isabelle Freymond (remplace Sébastien Pedroli), Martine Gerber (remplace Claude Nicole Grin), Patricia Spack Isenrich, Thanh-My Tran-Nhu ; Messieurs les Députés Grégory Bovay, Jean-François Cachin (remplace Aurélien Clerc), Nicola Di Giulio, Kilian Duggan, Denis Dumartheray, Xavier de Haller, Maurice Neyroud (remplace Marc-Olivier Buffat), David Raedler, Maurice Treboux et la soussignée, présidente-rapporteuse.

Madame Claude Nicole Grin et Messieurs Marc-Olivier Buffat, Aurélien Clerc, Sébastien Pedroli, Jean-Louis Radice étaient excusé-e-s pour cette séance.

Monsieur Jean-Luc Schwaar, directeur général de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), Monsieur Alex Dépraz, président du Conseil de la magistrature (CM), Madame Antonella Cereghetti, vice-présidente du CM et Madame Pascale Berseth, secrétaire juridique du CM étaient présent-e-s à cette séance. Madame la Conseillère d'État Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) était excusée pour cette séance.

Le présent rapport a été élaboré avec le concours de Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). La présidente-rapporteuse soussignée et les membres de la commission l'en remercient vivement.

2. PRÉSENTATION DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS ET PROJET DE DÉCRET – POSITION DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

Le CM présente le processus qui a mené à ce projet d'EMPD et aux modifications soumises par rapport à la législature judiciaire en cours.

Un 1^{er} point concerne les différentes modifications législatives qui sont entrées en vigueur lors de l'instauration du nouveau CM, notamment la rédaction et la transmission de ce décret dont la compétence a été transférée du Bureau du Grand Conseil (BUR) au CM. Dans un 1^{er} temps, le CM a entendu la Cour administrative (CA) et une délégation du Conseil d'État (CE) composée de la cheffe du département en charge des relations avec l'Ordre judiciaire vaudois (OJV), Mme Christelle Luisier Brodard, et de la cheffe du département en charge des finances, Mme Valérie Dittli ; elles ont fait part de leurs intentions pour la prochaine législature judiciaire. À la suite de ces auditions, le CM a demandé des renseignements complémentaires à la CA et a analysé les besoins du pouvoir judiciaire. Il est jugé légitime d'octroyer un équivalent temps plein (ETP) supplémentaire au Tribunal cantonal (TC) par rapport à la législature actuelle, prolongée de deux ans en raison des modifications liées à l'instauration du CM. Le décret actuel, qui date de 2017, fixe l'effectif des juges ordinaires à 41.4 ETP. Avec ce futur décret, il est proposé de l'augmenter à 42.4 ETP.

Un 2^e point concerne les motivations avancées par le TC pour passer de 41.4 ETP à 42.4 ETP et qui sont liées à l'augmentation des différentes charges annexes de juges cantonaux qui s'ajoutent à leurs charges juridictionnelles :

- la gestion de la CA a requis une augmentation de la charge de travail en cours de législature, bien que ses membres aient bénéficié d'une décharge juridictionnelle ;
- l'instauration et la gestion du CM a justifié l'octroi d'une décharge aux juges cantonaux siégeant dans cet organe et au juge cantonal le président ;
- la gestion des tâches liées à la réglementation de la profession d'avocat où un juge cantonal préside la Chambre des avocats. Le TC organise les examens d'avocats qui deviennent de plus en plus conséquents vu l'augmentation du nombre d'avocats au fil des années ;
- le suivi d'importants projets législatifs comme le projet Justitia 4.0 (numérisation de la justice) a justifié l'octroi d'une décharge à un juge cantonal, afin de suivre ce dossier.

Un 3^e point est le nombre de postes à fixer avec là également une proposition d'augmentation. Pour la prochaine législature, il est acquis que davantage de juges cantonaux travailleront à temps partiel qu'actuellement et des postes à 100% seront à repourvoir ; cela pourrait amener à de nouveaux postes, mais à donner aussi plus de marge de manœuvre au TC avec un nombre limite de postes de juges cantonaux fixé à quarante-huit.

Un 4^e point concerne l'augmentation du nombre de juges cantonaux suppléants qui sont rémunérés par indemnités et qui ont, en général, une autre activité principale. Des personnes retraitées exercent aussi cette fonction puisqu'il est permis de travailler jusqu'à septante-cinq ans comme juge suppléant. Cette augmentation de sept à dix juges suppléants permet d'amener de la souplesse dans l'organisation de la plus haute juridiction cantonale, lorsqu'il y a une absence ou une vacance temporaire de poste à la suite d'une démission d'un juge titulaire.

Un 5^e et dernier point concerne les assesseurs de la Cour de droit administratif et public (CDAP) et de la Cour des assurances sociales (CASSO). L'EMPD reprend les chiffres inscrits dans la loi d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 (LOJV) et le décret actuel. Le nombre maximal est toujours de quarante assesseurs pour la CDAP et de vingt assesseurs pour la CASSO.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CE, par la voix du directeur de la DGAIC, se trouve dans une position particulière dans ce dossier puisqu'il s'agit de la dotation du TC fixée par le Grand Conseil (GC). Plus que des réserves, la délégation gouvernementale avait plutôt des interrogations qu'elle a formulées au CM. La 1^{re} d'entre elles était la justification de l'augmentation d'un ETP liée à la question des activités annexes des juges cantonaux. Par exemple, il était compliqué de savoir ce qu'allait représenter la charge de travail du juge cantonal président le CM avant son entrée en vigueur en janvier 2023. Aujourd'hui, il est indiqué que cela représente environ 40% pour cette présidence avec un effet de charges supplémentaires pour le pouvoir judiciaire. Le CE a également fait part d'une 2^e interrogation quant à l'évolution du nombre d'affaires. Selon le dernier rapport annuel de gestion du TC, le nombre d'affaires entrantes est en diminution, mais, en parallèle, le nombre d'affaires pendantes était, lui, en augmentation. Cela peut s'expliquer par une plus grande complexité des affaires à traiter. Pour la législature judiciaire actuelle, le TC avait renoncé à un ETP, afin de revaloriser le salaire des juges de paix. Cette proposition d'augmentation ferait revenir à la situation de la législature judiciaire 2013-2017. En outre, le CE n'est pas opposé à l'augmentation du nombre de juges cantonaux suppléants et du nombre de postes, car l'introduction du temps partiel pour les juges cantonaux est à saluer. De plus, cela permet une certaine souplesse pour le pouvoir judiciaire qui n'a pas besoin de passer par le Parlement pour modifier le taux d'occupation de magistrats cantonaux titulaires.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

À la question de savoir si certaines cours vont être plus chargées que d'autres à l'avenir, le CM répond qu'il lui manque des outils statistiques pour expliquer la diminution du nombre d'affaires entrantes et sortantes au TC, tout particulièrement à la CDAP, avec, a contrario, une augmentation des affaires pendantes. Un constat partagé avec les avocats est la complexification des procédures en droit pénal et en droit de la famille avec, pour conséquence, que les juges doivent effectuer des calculs difficiles et rédiger des motivations complexes. La question de la réduction des zones à bâtir se posera ces prochaines années et l'augmentation du nombre de magistrats de 1^{re} instance, avec un taux de recours en légère augmentation, impactera la 2^e instance. De plus,

les incidences de projets pilotes comme celui du modèle de consensus parental (ou méthode dite de « Cochem ») en droit de la famille en 1^{re} instance sont encore inconnues à ce jour.

En 2014, le GC a adopté un crédit de modernisation du système d'information (SI) de la justice vaudoise pour un montant d'environ CHF 13 millions¹. En 2022, il a été voté trois autres crédits de modernisation de la numérisation de la justice dans un même décret². Il y a lieu de savoir où en est cette modernisation et si elle stabilisera ou non l'effectif du personnel dans la justice vaudoise. Un juge cantonal est déchargé à hauteur de 20% pour s'occuper des questions de numérisation de la justice et en particulier du projet Justitia 4.0. Dans les différents financements évoqués pour ces projets informatiques, il n'y a pas celui de la décharge de ce juge cantonal. Dans le courant de la prochaine législature judiciaire et en fonction des décisions du Parlement fédéral qui est en train d'adopter la loi d'application de numérisation de la justice, le CM suivra la mise en œuvre et l'impact de ce projet sur le fonctionnement de l'OJV et du Ministère public (MP). Il devrait y avoir des gains de productivité grâce à la numérisation sur le travail du personnel administratif et technique, mais pas sur le travail des magistrats. Pour rappel, Justitia 4.0 est un projet fédéral de plate-forme d'échanges numériques qui vise aussi bien les procédures civiles que pénales et obligera les avocats et les autorités à communiquer avec les tribunaux par voie électronique. Il doit entrer en vigueur en 2025 sur le plan fédéral, mais cela ne va pas aussi vite qu'imaginé par l'Office fédéral de la justice (OFJ). De toute manière, il y aura un délai d'adaptation pour les cantons avec une obligation de s'y conformer pour 2027, mais certains cantons ne seront pas prêts avant 2028. Pour le canton de Vaud, des outils numériques sont utilisés par l'OJV suite à l'adoption du nouveau SI dans les années 2010 ; ils devront être adaptés, afin de pouvoir communiquer sur cette plate-forme et de gérer les dossiers judiciaires numériques. Un aspect de Justitia 4.0, relevant du droit cantonal, sera soumis au Parlement, afin de savoir si cette plate-forme pourra être utilisée dans les procédures de recours en droit administratif avec des impacts sur l'Administration cantonale vaudoise (ACV) et les communes.

À la question de savoir si une évaluation a été réalisée sur l'impact d'un ETP supplémentaire dans l'optique de faire rentrer davantage de frais judiciaires, il est répondu que cet exercice n'a pas été effectué par le CM. Pour les dossiers pénaux, le taux de recouvrement est d'environ 35% pour les caisses de l'État, l'essentiel de ces frais se situant en première instance. Pour les frais civils, il existe un flou puisque l'année prochaine entrera en vigueur la révision du Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC) avec de nouvelles règles concernant les avances de frais : cela risque de coûter cher à l'État qui devra faire la banque. À l'heure actuelle, le département ne sait pas exactement comment cela va se passer. Estimer ce qu'un juge rapporte financièrement lorsqu'il rend des jugements est compliqué à appréhender.

Dans le cadre du projet de budget 2024, le GC a adopté trois amendements de la Commission des finances (COFIN), sans effet sur le déficit de l'État, visant à redistribuer des charges du CM sur le MP et l'OJV. En effet, la décharge des juges cantonaux est financée par le budget du CM sans charges supplémentaires au budget de l'OJV, mais le coût effectif de cette unité supplémentaire sera uniquement de 60% des CHF 274'055.-. Depuis le 1^{er} janvier 2024, le budget du CM finance un poste de juge cantonal à hauteur de 40% avec, comme principe de transparence, le fait de faire figurer dans les charges du CM les décharges octroyées pour les magistrats, membres de ce dernier, et dont les coûts sont imputés en parallèle au budget correspondant de l'OJV ou du MP. Cela a été fait rétrospectivement dans les comptes pour 2023. Pour 2024, ces décharges sont les suivantes : pour les juges cantonaux, une décharge temporaire de 0.3 ETP de greffiers supplémentaires a été demandée en raison de l'instauration du CM ; ensuite, des postes supplémentaires de procureurs ont été octroyés dans le cadre du budget 2024 et la décharge des deux procureurs pour le CM est de 0.2 ETP ; enfin, pour le magistrat de 1^{re} instance, une décharge de 0.1 ETP est intégrée dans le budget actuel du CM et le sera également dans le prochain budget.

Dans ce décret, il est fixé le nombre maximal de juges cantonaux à quarante-huit contre quarante-quatre dans le décret actuel. Aujourd'hui, il y a une forte tendance au temps partiel, même si beaucoup des juges cantonaux travaillent à 100%. Est-ce que ce chiffre de quarante-huit résulte d'une évaluation pessimiste ou non ? Selon

¹ (141) EMPD accordant au CE un crédit de CHF 13'008'000.- destiné à financer la modernisation du système d'information de la justice vaudoise. Il s'agit de la suite nécessaire à la consolidation et à la modernisation de l'existant, afin de garantir l'exploitation fiable des SI de l'OJV et du MP.

² (21_LEG_150) EMPD :

- accordant au CE un crédit d'investissement de CHF 2'488'000.- destiné à financer la participation financière du canton de Vaud aux programmes nationaux HIJP et Justitia 4.0 ;
- accordant au CE un crédit d'investissement de CHF 5'784'000.- pour financer les évolutions du système d'information de la justice vaudoise ;
- accordant au CE un crédit d'étude de CHF 3'805'000.- pour financer les études liées à la transition numérique au MP et à l'OJV.

les informations de la CA, il est réaliste parce que des juges cantonaux ont aussi demandé à reprendre un taux de travail plus grand avec, pour conséquence, davantage de mobilité entre les postes. L'essentiel des postes à temps partiel l'est à 80%. Par le passé, des juges travaillaient à 50%, mais cette possibilité a été supprimée pour cette législature selon un vœu de la CA. Une limite serait vite atteinte pour les quarante-huit postes s'il y avait des juges cantonaux officiant à 50%.

Même si cela n'a pas fait l'objet de discussions, il a été exprimé l'idée, au sein de la délégation du CE, d'augmenter le nombre de juges cantonaux suppléants pour absorber la charge supplémentaire des juges cantonaux titulaires. Toutefois, le TC a rétorqué que les juges cantonaux suppléants ne doivent pas pallier le manque d'effectif des juges titulaires, mais intervenir lors d'absences ou de vacances temporaires de ces derniers.

Sur la base des chiffres des rapports annuels du TC, les effectifs du greffe (greffiers, gestionnaires de dossiers, huissiers, etc.) sont restés stables à quelques unités près durant la législature judiciaire. Cependant, dans le prochain rapport du CM, la problématique des postes temporaires sera abordée. Ce sont les greffiers en contrat à durée déterminée (CDD) qui posent problème pour l'organisation du TC au vu de la temporalité dans la prise de décisions parlementaires. En effet, ils ne peuvent être définitivement confirmés qu'en fin d'année ; ceux-ci assurent donc leur avenir ailleurs qu'au TC. Il faut à chaque fois reformer des personnes et retrouver un rythme de croisière.

Une pression est mise sur le TC en lien avec des projets externes qui ne sont pas liés à l'aspect juridictionnel. Il peut être accepté la nécessité d'avoir un juge cantonal dans la gestion de ce type de projets, mais est-ce que cela est toujours justifié ? En outre, est-ce que l'activité des greffiers est orientée de manière à décharger des juges cantonaux de leur activité juridictionnelle ? La plupart des charges annexes doivent, de par les différentes lois, être assumées par des juges cantonaux comme la direction de l'OJV, la participation et la présidence du CM ou l'application de la loi sur la profession d'avocat du 9 juin 2015 (LPAV) sous certains aspects. L'implication de juges cantonaux dans de grands projets législatifs est logique, car les membres de la CA ne peuvent pas être partout et doivent garder un pied dans l'activité juridictionnelle. Enfin, les greffiers sont impliqués dès que possible pour effectuer du travail juridictionnel.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DÉCRET ET VOTES

Art. 1 Dotation en juges cantonaux

Art. 2 Nombre de postes de juges cantonaux

Art. 3 Nombre de juges cantonaux suppléants

Art. 4 Assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales

Art. 5 Abrogation

Art. 6 Exécution et entrée en vigueur

Aucune discussion n'est demandée sur tous ces articles.

<p><i>À l'unanimité des membres présents, la commission adopte les articles 1 à 6 de ce décret tels que présentés par le Conseil de la magistrature.</i></p>
--

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DÉCRET

Le projet de décret est accepté en vote final à l'unanimité des membres présents.

7. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

Lausanne, le 19 avril 2024.

La présidente-rapporteuse :
(Signé) Florence Bettschart-Narbel